Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

33 848

Burgerinitiatief «Geen EU-bevoegdhedenoverdracht zonder referendum»

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2015

Met deze brief informeer ik uw Kamer over gedecentraliseerde EU-agentschappen naar aanleiding van verzoeken van uw leden hiertoe tijdens het AO Bevoegdhedenoverdracht van 4 juni jl. In de brief zal ik ingaan op de oprichting, de bevoegdheden en structuur evenals de verantwoording en evaluatie van gedecentraliseerde agentschappen. Daarnaast wordt besproken de (voortgang op de) zogeheten Gezamenlijke Aanpak die de Raad, de Commissie en het Europees parlement in 2012 overeengekomen zijn. Deze Aanpak heeft ten doel de doelmatigheid, rekenschap en coherentie van gedecentraliseerde agentschappen te bevorderen. Voorts wordt de inzet van het kabinet ten aanzien van agentschappen, in het bijzonder tijdens het Nederlandse EU Voorzitterschap 2016, uiteengezet.

Momenteel zijn er 45 agentschappen[1], waarvan 33 gedecentraliseerde agentschappen, 6 uitvoerende agentschappen, 3 agentschappen op het terrein van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid, 2 agentschappen op het terrein van Euratom en één onafhankelijk EU-orgaan (het Europees Instituut voor innovatie en technologie). De uitvoerende agentschappen zijn organen die de Commissie heeft opgericht om daaraan de uitvoering van EU-uitgavenprogramma's geheel of gedeeltelijk te delegeren. Uitvoerende agentschappen vallen geheel onder de verantwoordelijkheid en zijn direct afhankelijk van de Commissie en zijn gevestigd in Brussel of Luxemburg (bv. het Uitvoerend Agentschap Onderzoek (REA) en het Uitvoerend Agentschap voor Gezondheid en Consumenten (EAHC). Deze brief ziet, gezien de specifieke rol en bevoegdheden, enkel op de gedecentraliseerde agentschappen.

Gedecentraliseerde EU-agentschappen (hierna «agentschappen») worden opgericht om een specifiek technische, wetenschappelijke of beheerstaak

[1] Overzicht Europese agentschappen (d.d. 19 juni 2015).

kst-33848-16
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

te verrichten binnen de EU. Het zijn instanties van de EU met een eigen rechtspersoonlijkheid, die apart staan van de EU-instellingen. Agentschappen werken mee aan de uitvoering van belangrijke EU-maatregelen en helpen de instellingen zodoende zich op de kern van hun beleidstaken te concentreren. Agentschappen bereiden onder meer uitvoeringsregelgeving voor, wat met hun (technische) expertise leidt tot een hogere kwaliteit van de regelgeving. De agentschappen dragen voorts bij tot de samenwerking tussen lidstaten en de Unie, omdat zij de Europees en nationaal beschikbare technische of specialistische expertise bundelen. Een voorbeeld hiervan is het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA). Een goed werkend agentschap heeft dan ook grote toegevoegde waarde.

Gezamenlijke Aanpak gedecentraliseerde EU-agentschappen

Omdat agentschappen door de jaren heen om verschillende redenen afzonderlijk zijn opgericht, hebben zij onder uiteenlopende omstandigheden en volgens verschillende regels gewerkt. Vanaf 2009 hebben de Commissie, de Raad en het Europees parlement in een interinstitutionele werkgroep een intensieve discussie gevoerd over het bestuur en het functioneren van de agentschappen. Deze discussie heeft in 2012 geresulteerd in de ondertekening van een Gezamenlijke Aanpak[2] voor agentschappen ten einde grotere doelmatigheid, rekenschap en coherentie te bevorderen. De Gezamenlijke Aanpak behelst o.a. bepalingen over de oprichting en beëindiging van nieuwe agentschappen, de werking van agentschappen, programmering, verantwoording en evaluatie van agentschappen, die hieronder uitgebreider aan de orde komen. De Commissie presenteerde eind 2012 een stappenplan[3] met actiepunten voor implementatie van de Aanpak in de jaren na 2012.

De Commissie heeft sindsdien een uitgebreide set aan richtsnoeren samengesteld voor o.a. de oprichting van een agentschap, het voorkomen en beheren van belangenconflicten binnen gedecentraliseerde EU-agentschappen, het opstellen van een programmeringsdocument en een jaarlijks activiteitenverslag van agentschappen. In het voortgangsverslag van 2015[4] noemt de Commissie voorts dat het de werkzaamheden tot herziening van evaluatierichtsnoeren voortzet. Daarnaast wordt gewerkt aan procedures met betrekking tot audits en wordt de aandacht betreffende toezicht op de tenuitvoerlegging van aanbevelingen verschoven van een periodieke exercitie naar continue monitoring en follow-up van uitstaande aanbevelingen.

Het kabinet verwelkomt de gemaakte stappen in de uitvoering van de Gezamenlijke Aanpak en hecht zeer aan verdere adequate implementatie hiervan. De genoemde stappen zullen bijdragen aan een coherenter beleid en meer verantwoording over de activiteiten van de agentschappen. Bij de beoordeling van voorstellen tot oprichting van nieuwe agentschappen en voorstellen tot herziening van bestaande agentschappen zal het kabinet de Gezamenlijke Aanpak als uitgangspunt nemen.

Naast de Gezamenlijke Aanpak zijn het Europees parlement, de Raad en de Commissie in 2013 overeengekomen een interinstitutionele werkgroep betreffende de middelen van agentschappen op te richten. Deze werkgroep is in 2014 twee keer bijeengekomen en zal haar werkzaam-

---

[2] Gezamenlijke verklaring van het Europees parlement, de Raad van de EU en de Europese Commissie over de gedecentraliseerde agentschappen, 2012

[3] Roadmap on the follow-up to the Common Approach on EU decentralised agencies, 2012.

[4] Voortgangsverslag over de uitvoering van de Gezamenlijke Aanpak voor gedecentraliseerde agentschappen, 24-4-2015 (COM) 2015 179 final.

heden naar verwachting voortzetten tot einde 2017. Doel is de ontwikkelingen van gedecentraliseerde agentschappen hechter en permanent te controleren en het personeelsbestand (net als andere EU instellingen) met 5% te verminderen over vijf jaar. Het kabinet is in dit kader van oordeel dat de kosten van agentschappen voor de EU-begroting zo beperkt mogelijk moeten worden gehouden.

Oprichting van agentschappen

Agentschappen worden opgericht bij een afzonderlijk besluit (verordening) van de EU-wetgever door middel van de gewone of bijzondere wetgevingsprocedure (afhankelijk van de rechtsgrondslag). Over voorstellen tot oprichting van een agentschap wordt uw Kamer geïnformeerd met een BNC-fiche. In het oprichtingsbesluit worden de taken en bevoegdheden van het agentschap bepaald. Voorts wordt in het oprichtingsbesluit de structuur van het agentschap vastgelegd evenals de verplichtingen tot verantwoording en evaluatie. Agentschappen worden opgericht op grond van een rechtsgrondslag die aansluit bij de inhoudelijke taken en bevoegdheden van dat specifieke agentschap. Het feit dat de oprichting van een agentschap moet worden gebaseerd op een (relevante) rechtsgrondslag in de EU-verdragen en geschiedt middels de wetgevingsprocedure is een waarborg tegen bevoegdhedenoverdracht. De oprichting van een agentschap is namelijk een uitoefening van bestaande EU-bevoegdheden waarmee Raad en Europees parlement, afhankelijk van de specifieke wetgevingsprocedure, uitdrukkelijk moeten instemmen.

Het kabinet hecht zeer aan een goede en tijdige betrokkenheid van het parlement bij het wetgevingsproces, onder andere via BNC-fiches en AO's voorafgaand aan de verschillende Raden. Het kabinet heeft, zoals eerder kenbaar gemaakt in de subsidiariteitsexercitie uit 2013, een kritische basishouding ten aanzien van het creëren van nieuwe EU-agentschappen. Nederland heeft tijdens de evaluatie van EU-agentschappen en de discussie daarom het belang benadrukt dat bij de oprichting van agentschappen een duidelijke toegevoegde waarde moet worden aangetoond, onder meer op basis van een gedegen impact assessment. Nederland heeft in dit verband de Commissie gesteund bij haar inzet op een grote mate van uniformiteit en coherentie bij de vormgeving van de agentschappen zoals neergelegd in de Gezamenlijke Aanpak.

Bevoegdheden en structuur van EU-agentschappen

Een EU-agentschap heeft enkel die bevoegdheden die het is toegekend. Het oprichtingsbesluit bakent de taken en bevoegdheden van het op te richten agentschap af. Het EU-Hof heeft in een recente zaak verduidelijkt dat aan agentschappen geen bevoegdheden kunnen worden toebedeeld die een ruime beoordelingsvrijheid inhouden.[5] Regelgevende bevoegdheden dienen dan ook zorgvuldig omkaderd te worden, en horen onderworpen te zijn aan verschillende criteria en voorwaarden, die de speelruimte van het betreffende agentschap beperken. Autonome bevoegdheden dienen immers niet bij agentschappen maar bij de EU-instellingen te liggen. Tevens kan het EU-Hof in voorkomende gevallen oordelen of EU-agentschappen hun bevoegdheden al dan niet overschrijden.

De EU-wetgever kan besluiten om de bevoegdheden van een agentschap uit te breiden. Dit kan alleen door middel van wijziging van het oprich-

[5] Zaak C-270/12, Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tegen het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie [2014].

tingsbesluit en vereist in een nieuw EU-wetgevingsproces met voor regering en parlement vergelijkbare beïnvloedingsmogelijkheden als bij de oprichting van dat agentschap. Uitbreiding van de bevoegdheden van agentschappen geschiedt dus niet zonder nadrukkelijke instemming van de EU-wetgever. Het kabinet bekijkt bij voorstellen tot uitbreiding van de bevoegdheden van agentschappen zorgvuldig de noodzaak daarvan.

EU-agentschappen hebben een directeur en een raad van bestuur. Taak van de raden van bestuur is om toezicht te houden op het administratieve, operationele en budgettaire beheer van de agentschappen. Raden van bestuur moeten volgens de in 2012 overeengekomen Gezamenlijke Aanpak in ieder geval één vertegenwoordiger van elke lidstaat bevatten, twee van de Commissie en, waar relevant, een vertegenwoordiger van het Europees parlement en een beperkt aantal stakeholders. De directeuren van agentschappen zijn in eerste instantie verantwoording verschuldigd aan hun raad van bestuur. Daarnaast zijn zij voor het gebruik van de EU-bijdrage verantwoording verschuldigd aan het Europees parlement en de Raad door middel van de jaarlijkse kwijtingsprocedure. In de Gezamenlijke Aanpak is vastgelegd dat een vertegenwoordiger van de Commissie via een waarschuwingssysteem aan de bel kan trekken bij het Europees parlement en de Raad als deze van mening is dat besluiten van de raad van bestuur van een agentschap niet verenigbaar zijn met de activiteiten van het agentschappen en hun mandaat. Dat is tot op heden nog niet voorgevallen. De Commissievertegenwoordigers in de raden van bestuur dragen bij aan de uitvoering van de Gezamenlijke Aanpak door het monitoren en evalueren van voortgang van het stappenplan.

Verantwoording en evaluatie

Het kabinet hecht aan adequate verantwoording van agentschappen, onder meer met betrekking tot de uitvoering van werkzaamheden en de daarmee gepaard gaande uitgaven. Het is van belang dat er in voldoende mate controle op en verantwoording van de activiteiten van de agentschappen is (door borging hiervan in het besluit tot oprichting) en dat besluiten van agentschappen in overeenstemming zijn met het *acquis*. In bepaalde gevallen is het bovendien van belang dat agentschappen onafhankelijk zijn (bijv. de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid) en dat die onafhankelijkheid ook gewaarborgd is.

Voorts hecht het kabinet eraan dat voortgang wordt geboekt in de verantwoording van agentschappen. Een duidelijker (financieel) verantwoordingskader voor agentschappen en meer aandacht voor de wijze waarop de EU instellingen de agentschappen ter verantwoording houden zouden hiertoe bij kunnen dragen. Eveneens steunt het kabinet de opname van een periodieke algemene evaluatie in de oprichtingshandeling van agentschappen. Dit draagt eraan bij dat agentschappen enkel in stand blijven bij bewezen toegevoegde waarde.

De Gezamenlijke Aanpak bevat verdere goede handvatten om de toegevoegde waarde van agentschappen, ook na oprichting, kritisch tegen het licht te houden. In de Aanpak staat onder meer dat het oprichtingsbesluit van een agentschap een horizon- of herzieningsclausule moet bevatten. De horizonclausule moet vergezeld gaan van bepalingen inzake de ontbinding van het agentschap. Samenvoeging van agentschappen moet worden overwogen in geval van overlapping van taken, mogelijkheid tot synergie of uitzicht op meer doelmatigheid. Opheffing kan worden overwogen als een agentschap ondermaats presteert. Het stappenplan van de Commissie ter uitwerking van de Gezamenlijke Aanpak noemt onder meer dat bezien kan worden of door het samenvoegen van agentschappen en/of bundelen van administratieve taken of

het overnemen van taken door de Commissie, kostenvoordelen te behalen zijn. Het kabinet is voorstander van de opname van horizon- of herzieningsclausules in oprichtingsbesluiten van agentschappen en ziet graag dat hierin verdere voortgang wordt gemaakt.

Op grond van artikel 15, lid 3 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie hebben EU-burgers en natuurlijke of rechtspersonen met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat toegang tot documenten van agentschappen. De Eurowob dient nog in lijn met deze bepaling te worden aangepast.

Het kabinet vindt het van belang dat voortgang wordt geboekt met de implementatie van de Gezamenlijke Aanpak. In aansluiting op de Nederlandse inzet voor een goed functionerende Europese Unie die dicht bij de burger staat en zich richt op hoofdzaken zal het kabinet zich hiervoor blijven inspannen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Gedecentraliseerde agentschappen	Afkorting	Oprichtingsjaar	Locatie	lidstaat
Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators	ACER	2010	Ljubljana	Slovenië
Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie	BEREC	2009	Riga	Letland
Communautair Bureau voor plantenrassen	CPVO	1995	Angers	Frankrijk
Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk	EU-OSHA	1994	Bilbao	Spanje
Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen	FRONTEX	2005	Warschau	Polen
Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht	eu-LISA	2012	Tallinn	Estland
Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken	EASO	2011	Valetta Harbour	Malta
Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart	EASA	2003	Keulen	Duitsland
Europese Bankautoriteit	EBA	2011	Londen	Verenigd Koninkrijk
Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding	ECDC	2005	Stockholm	Zweden
Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding	Cedefop	1975	Thessaloníki	Griekenland
Europees Agentschap voor chemische stoffen	ECHA	2007	Helsinki	Finland
Europees Milieuagentschap	EEA	1994	Kopenhagen	Denemarken
Europees Bureau voor visserijcontrole	EFCA	2005	Vigo	Spanje
Europese Autoriteit voor voedselveiligheid	EFSA	2002	Parma	Italië
Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden	EUROFOUND	1995	Dublin	Ierland
Europees GNSS-Agentschap	GSA	2004	Praag	Tsjechië
Europees Instituut voor gendergelijkheid	EIGE	2007	Vilnius	Litouwen
Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen	EAVB	2010	Frankfurt	Duitsland
Europees Agentschap voor maritieme veiligheid	EMSA	2002	Lissabon	Portugal
Europees Geneesmiddelenbureau	EMA	1995	Londen	Verenigd Koninkrijk
Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving	EMCDDA	1993	Lissabon	Portugal
Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging	ENISA	2005	Heraklion	Griekenland
Europese Politieacademie	CEPOL	2005	Boedapest	Hongarije
Europese Politiedienst	EUROPOL	1999	Den Haag	Nederland
European Public Prosecutor's Office	EPPO	In oprichting	–	–
Europees Spoorwegbureau	ESB	2004	Valenciennes/Lille	Frankrijk
Europese Autoriteit voor effecten en markten	EAEM	2010	Parijs	Frankrijk
Europese Stichting voor opleiding	ETF	1994	Turijn	Italië
Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten	FRA	2007	Wenen	Oostenrijk
Harmonisatiebureau voor de interne markt	OHIM	1999	Alicante	Spanje

Gedecentraliseerde agentschappen	Afkorting	Oprichtingsjaar	Locatie	lidstaat
Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad	GAR	2014	–	–
Eurojust, het EU-agentschap voor justitiële samenwerking	EUROJUST	2002	Den Haag	Nederland
Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (CdT)	CdT	1994	Luxemburg stad	Luxemburg
Agentschappen voor het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid				
Europees Defensieagentschap	EDA	2004	Brussel	België
Europees Instituut voor veiligheidsstudies	EUISS	2002	Parijs	Frankrijk
Satellietcentrum van de Europese Unie	SatCen	2002	Torrejon de Ardoz	Spanje
Uitvoerende agentschappen				
Uitvoerend Agentschap voor onderwijs, audiovisuele middelen en cultuur	EACEA	2006	Brussel	België
Uitvoerend Agentschap voor het midden- en kleinbedrijf	EASME	2014 (2007 EACI/2003 IEEA)	Brussel	België
Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad	ERCEA	2007	Brussel	België
Consumers, Health and Food Executive Agency	CHAFEA	2014 (2008, EAHC/ 2005, PHEA)	Brussel	België
Uitvoerend Agentschap Onderzoek	REA	2008	Brussel	België
Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken	INEA	2014 (2006, TEN-T EA)	Brussel	België
Agentschappen en organen van Euratom				
Voorzieningsagentschap van Euratom	ESA	1960	Luxemburg stad	Luxemburg
Europese gemeenschappelijke onderneming voor ITER en de ontwikkeling van fusie-energie	Fusion for Energy	1972	Barcelona	Spanje
Onafhankelijk EU-orgaan				
Europees Instituut voor innovatie en technologie	EIT	2008	Boedapest	Hongarije